

| 国家哲学社会科学基金重大课题 |

收入分配与 财政支出结构

丛树海 | 等著



人民出版社

| 国家哲学社会科学基金重大课题 |

收入分配与 财政支出结构

丛树海 | 等著



人民大学出版社

责任编辑:吴焰东

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

收入分配与财政支出结构/丛树海 等著. —北京:人民出版社,2014.7

ISBN 978-7-01-013520-5

I. ①收… II. ①丛… III. ①收入分配-研究-中国②财政支出-研究-中国
IV. ①F124.7②F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 092932 号

收入分配与财政支出结构

SHOURU FENPEI YU CAIZHENG ZHICHU JIEGOU

丛树海 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:45

字数:670 千字

ISBN 978-7-01-013520-5 定价:99.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

经过三十年多的努力，我国收入分配体制改革取得了巨大的成就，已逐步建立起了以按劳分配为主、多种分配方式并存，按劳分配与按生产要素分配相结合的收入分配体制。但我国收入分配也存在许多问题，导致当前居民收入差距不断扩大，在一定程度上影响了人们生产的积极性，对构建我国和谐社会带来了一些不和谐的因素。因此，党的十七大报告指出，要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度。十七届三中全会也明确要求调整国民收入分配格局，使广大农民共享改革发展成果。党的十八大则要求，“调整国民收入分配格局，加大再分配调节力度，着力解决收入分配差距较大问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝共同富裕方向稳步前进。”十八届三中全会进一步明确要求，“规范收入分配秩序，完善收入分配调控体制机制和政策体系”，“努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距，逐步形成橄榄型分配格局。”

财政支出是影响国民收入分配格局的重要手段，其支出结构体现了政府的政策导向和目标意图。通过调整财政支出结构来影响收入分配格局，其直接的作用表现为政府通过财政支出直接改变初次分配的格局，起到再次分配的效果，其间接作用表现为政府可以通过调整支出结构改变资源配置格局，从而影响下一轮市场初次分配的结果。如何充分利用好财政支出对国民收入分配的这种直接和间接的作用，通过调整财政支出结构来实现调整国民收入分配格局的目的，使广大劳动者更多地分享经济发展的利益和改革开放的成果，正是笔者力图回答的问题。

本书共分为三篇。第一篇为“我国国民收入分配的现状、趋势及目标模式”，分别对我国国民收入分配格局的现状、我国收入分配结构的发展与演进因素、我国国民收入分配的发展趋势以及我国国民收入分配的优化目标模式进行描述与分析，为调整我国国民收入分配格局描绘了一个理想目标。第二篇为“财政支出利益归宿的实证研究”，从利益归宿视角对我国财政支出的经济建设支出、行政支出和民生支出等各大项目逐个展开分析，剖析地区间、城乡间以及不同收入阶层间的财政支出受益程度，为调整财政支出结构以实现调整收入分配结构的目标提供了理论与实证依据。第三篇为“财政支出利益归宿的可计算一般均衡分析”，该篇构建了可计算一般均衡模型，对财政民生支出结构调整对居民收入及总产出的影响、政府消费与投资调整对居民收入及总产出的影响、四万亿投资对劳动报酬等利益归宿的影响、科技投资支出对劳动报酬及产业结构的影响等财政支出项目进行了量化分析，为实现收入分配和财政支出结构调整的目标提出了实施途径，将优化收入分配格局与调整财政支出结构很好地结合起来。

一、我国国民收入分配的现状与问题

自改革开放以来我国经历了三十多年经济持续高速增长，但同时城乡收入分配格局呈现差距扩大的趋势，虽然进入21世纪此差距扩大的势头有所缓解，但仍然维持在高差距的水平上。总体而言，我国国民收入分配差距不断扩大以及与此相伴随的社会公众对收入分配公平性认同感下降，成为我国国民收入分配的两个基本特征。

城镇与农村之间的收入分配，体现出城镇大于农村的态势。城乡分割是我国社会经济二元结构的重要特征，这导致了我国城乡居民收入差距长期居高不下，并成为全国居民收入分配不均的重要原因。20世纪90年代后期以来，城乡收入差距扩大趋势有所缓解，但仍处于差距大的状态。城镇居民人均可支配收入为农村居民人均纯收入3倍以上，城乡人均消费比率在3.5倍左右。

我国不同收入阶层的收入差距也同样呈现不断扩大的趋势，尤其是最高收入阶层与最低收入阶层之间的收入差距最为明显；近年来我国中等收入阶层的份额总体变化不大，是均衡贫富差距的一股重要力量；城镇和农村内部的收入分配格局均呈现差距扩大化的倾向，虽然某些年份城镇内部收入差距要大于农村，但长期的城镇内部收入差距却要小于农村。

政府、居民和企业三者在国民收入中的配置状况体现出较明显的阶段性特征。2000 年之前，政府收入配比基本呈下降趋势，而企业和居民的收入配比则呈上升势头；2000 年之后，政府收入与居民收入的配比则出现与 2000 年前完全相反的发展趋势，政府收入占比直线上升，居民收入配比直线下降，企业收入配比出现起伏波动状态。

就省际的国民收入差异而言，1990 年之前呈缩小态势，1990 年之后出现扩大趋势；东部、中部与西部三地区之间的收入水平的差异也非常明显。东部地区城乡人均收入明显高于全国平均水平，其中农村人均纯收入高出全国平均水平 41%，城镇人均可支配收入高出全国平均水平 23%。中部农村人均纯收入相当于全国平均水平的 93%，城镇人均可支配收入相当于全国平均水平的 84%。西部农村人均纯收入相当于全国平均水平的 73%，城镇人均可支配收入相当于全国平均水平的 82%。

劳动收入配比，改革开放至 20 世纪 90 年代初期呈现上升趋势，之后出现长期持续的下降趋势，其中，劳动者报酬占 GDP 比重 1996 年为 53.4%，2007 年为 39.7%，直到 2009 年方开始回升。资本收入配比，从资本投资角度考察的收益配比自改革开放以来一直呈现稳定提升的状态。这是由于，基于资本短缺状态，经济和公共政策倾向于通过压低劳动报配以提高资本收益，从而达到引资的目的。

我国行业间的收入分配差异主要体现在垄断行业与竞争性行业，2008 年之前差异较小，2008 年之后差异逐步扩大，金融业与制造业的收入差异尤其明显。

二、财政支出利益归宿实证分析

(一) 行政管理支出的利益归宿

在对行政管理支出的合理规模作出理论估计的基础上,就我国 1978 年至 2006 年 29 年间的行政管理支出的利益归宿情况作出了经验估算。估算结果表明,我国行政支出的利益归宿可以分为三个阶段:

第一个阶段是 1978 年至 1983 年。在这 6 年当中,由于行政支出的实际规模均低于合理的规模,行政支出的利益基本上可以被认为是无差别地归属于社会一般的民众,政府公职人员从整体上来说并没有从中获得特别的利益。

第二个阶段是 1984 年至 1998 年。在这 15 年中,行政支出的利益归宿主要是社会公众,行政支出归宿于政府公职人员和社会普通公众的比例分别大致为 15% 和 85%。虽然行政支出给政府公职人员也带来了特殊的利益,但这一比例并不是很高,即使是在最高的年份 1989 年,这一比例也只有 25% 左右。

第三个阶段是 1999 年至 2006 年。在这 8 年中,行政支出归宿于政府公职人员的比重日益提升,行政支出利益中归宿于政府公职人员的比例超过 50%,而归属于社会普通公众的部分则不足一半。

(二) 经济建设支出的利益归宿

经济建设支出是指用于发展生产和扩大再生产的支出。由于在经济发展的初期和中期阶段私人部门无力或不愿投资建设,政府作为市场失灵的平衡力量,担当起了提供这一投资建设责任,因而政府经济建设支出在经济发展的初期和中期阶段一般都呈增长趋势。随着市场经济的发展进入成熟时期,私人经济的成长和强大,政府将逐渐退出原有的经济活动领域,相应经济建设支出比重开始下降,让位于教育、文化和社会保障等民生支

出。我国改革开放以来的经验数据基本验证了这种规律。

从地区间的比较分析来看,越是发达的地区中央投入的经济建设支出越多;或者,中央投入越多的地区,收入水平越高。这说明经济建设支出的受益者是经济发达地区而非经济落后地区。

从城乡间的比较分析来看,城乡经济建设支出长期存在极大差异是城乡收入差距产生并且不断扩大的一个重要原因。城乡固定资产投资差距加速扩大之际,也是城乡人均收入差距加速拉大之时。因此,经济建设支出的受益者更多的是城镇居民而非农村居民。

从行业间的比较分析来看,虽然经济建设支出与行业人均收入之间不存在明显的相关关系,但从中央固定资产投资看,投资与收入之间的紧密度在增强,中央固定资产投资越多的行业其行业人均收入越高;反之,则越低。

(三) 主要民生支出的利益归宿

1. 教育

义务教育地区间差异依然存在,东部地区享受的义务教育支出的利益要高于中西部地区;义务教育生均教育经费在东部地区和中西部地区之间的差距一直在持续扩大,且出现了中部塌陷现象;义务教育支出的利益更多地偏向于城镇,城乡差距不仅存在还有不断扩大的趋势。

高等教育发展的地区差距进一步拉大。表现在高等学校分布及规模上和招生计划分配的地区差异上,也表现在生均经费的地区不均衡和办学条件的地区差距之上。教育资源好的重点院校城市学生的比例高于农村学生的比例,教育资源较差的地方性院校,农村学生的比例高于城市学生的比例。低收入阶层的子女获得高等教育的机会存在明显的劣势。

2. 农业

财政支农支出对农民增收的影响力度较小,农民真正获得的利益并不大。一是大量的财政支出用于农林水利事业费以养活庞大的农业政府机关,使得农民真正得到的极少;二是一些具有外部性的支出所占的比例较

大,受益对象不仅是农村、农业和农民,也包括城市、工业和城镇居民;三是财政支出呈现中部塌陷的态势,中部地区无论从总额还是人均数来看都要低于东部与西部地区。但粮食补贴和财政扶贫支出大致能达到其使低收入者获益的预期目的。

3. 基本养老保险

目前我国基本养老保险制度被分割成机关事业单位养老保险制度、城镇企业职工基本养老保险制度、新农村社会养老保险制度以及城镇居民社会养老保险制度。“碎片化”的养老保险制度造成地区分割、人群分割、代际分割,使得财政对社保补助的流向不明、政府责任不清,社保的收入再分配功能难以实现。

4. 卫生

卫生总费用增长中政府支出增长不如个人,个人卫生支出负担较重;以医疗服务和医疗保障支出为主的卫生财政支出总规模增长较快,地方政府比例较大;省市卫生财政支出差距不大,东中西部地区间医疗保障筹资差距较大;城乡居民之间卫生财政支出的差距仍然较大,城市居民是农村居民的3—4倍,差距呈扩大趋势。

国家对卫生机构的财政补贴,国有和集体所有卫生机构占比较大,私营和其他卫生机构较小;政府办卫生机构占比较大,社会办卫生机构较小,个人办卫生机构微不足道;中央所属综合医院占比较大,省属次之,地级市属、县级市属较小、县属最低,中央所属获得的财政补助收入是县属综合医院的28倍,一定程度上表明财政支出更多归属于公职人员和富有阶层。

5. 社会救助

医疗救助支出更多地由农村居民受益,农村医疗救助支出的总数始终高于城市医疗救助支出;但从人均医疗救助支出来看,城市高于农村。在最低生活保障支出方面,最低生活保障支出更多地被西部和中部地区享受,低保人数占人口比重在东、中、西三区域分别为0.53、1.07、1.60,这说明我国低保人数更多地归宿到了不发达地区;但从资金总量上来看,

城市居民享受的最低生活保障支出的利益更大一些,虽然我国农村地区拥有最低生活保障的人数占 64.84%,但是城市人口却享受了 63.2%的低保资金。不过,从增长变化趋势来看,随着政府对农村的贫困问题越来越重视,农村受益于社会救助的相对比重逐年上升,并呈加快趋势。

三、基于 CGE 模型的财政支出 若干项目利益归宿分析

关注的第一个项目是四万亿财政投资对于以劳动报酬为指标的民生归宿的影响。2008 年底,由美国次贷危机引起的经济危机在全球蔓延,为了防止经济危机向我国的迅速扩散,有效地拉动内需,促进经济增长,国务院适时果断地作出了四万亿投资计划。其主要思想是以政府和社会投资拉动内需,保证经济稳定增长。四万亿投资在经济危机时取得了很好的效果。这些经济刺激计划临危受命,缓冲了经济危机对我国的影响,确保我国经济在危机时期快速增长,优化了我国产业结构,使得我国在抢占产业制高点上取得了一定的优势地位。但是匆忙出台的投资计划,也给社会带来了很大的问题,例如资源浪费、通货膨胀、劳动报酬比重降低等。

关注的第二个项目是行政管理支出的利益归宿问题。我国劳动报酬占比逐年下降已经是不争的事实。有学者对劳动报酬占 GDP 的比重进行了测算,长期以来一直处于下降的趋势。从横向的国际对比来看,我国的劳动报酬占比也是偏低的。对于劳动报酬占比下降的原因解释有很多。例如国际化的影响、资本和劳动的相对地位(强势资本)、技术进步、产业结构、经济发展水平、民营化、劳动者谈判地位以及劳动法律法规影响等角度。国内外学者们对此有非常深入的研究。近年来,财政支出中行政管理支出上升较快,2007 年的行政管理支出达到 15657 亿元,相比 2002 年和 1997 年的 10297 亿元和 4491 亿元,分别是 2.29 倍和 3.49 倍。但是,行政管理支出的利益归宿却受到质疑,尤其是行政管理部门的劳动报酬,一直处于迅速上升的状态。2007 年行政管理部门的劳动报酬是 1997 年的 4.54 倍,

而同期的第一、二、三产业则只是 1.86、2.88、3.15 倍，行政管理部門的劳动报酬上涨的幅度远远大于其他的产业部門。财政支出的目的在于提供服务，行政管理支出是向社会提供服务而归宿于普通大众，行政管理部門的劳动报酬以与其他部門较大差别的速度上升给我们提出了一个值得研究的问题：增长的行政管理支出是否以劳动报酬的形式归宿于行政管理部門进而侵蚀到了其他部門的劳动报酬？遏制行政管理支出、增加财政民生项目支出是否能缩小这样的差距？

关注的第三个项目是财政科技支出的问题，观察财政支出对于劳动报酬、就业等利益指标的影响，同时分析财政科技对产业结构调整的影响。我国劳动报酬影响因素的研究视角大多在资本的过度深化、产业结构不合理、技术进步弱化了劳动、二元经济的无限劳动力供给、劳动保障的法律和政策措施相对匮乏等原因。我国政府也在寻找提高劳动报酬的政策。我国政府对于经济的控制力很强，过去对于经济的干预重点往往在于政府参与市场的角色，例如政府参与投资，由央企代替行使经济主体角色等。同时应该看到，我国政府虽然有强大的财政能力，但是在科技等方面的支出是相对薄弱的。政府提出“创新驱动，实施科教兴国战略和人才强国战略”，将科技、人才及教育放在较高的战略位置，这是创新型国家的内涵所在。科教兴国战略必将对我国经济产生重要的影响。对产业结构调整 and 劳动报酬占比也将产生重要的影响。财政科技支出作为科教兴国战略重要的实施措施，分析其对劳动报酬、产业结构的影响具有重要的意义。按照发达国家的一般数据，要达到创新型国家的标准，财政科技支出占 GDP 比重一般在是 2% 左右，我国目前只有 0.8%。如前所述，为应对全球性的经济危机，我国出台了大规模的投资计划，但是其后果在计划实施的 2—3 年后逐渐显现，通货膨胀、劳动报酬进一步下降等负效应逐步浮出水面。大规模的投资计划进一步强化了资本的地位，可能使得劳动报酬比重进一步下降。那么如何在现实情况下提高劳动报酬？研究者期望从财政支出结构的另一个角度来分析政策的效果。期望找到另一个答案，即财政科技支出是否能够对劳动报酬等民生归宿指标产生影响。

四、优化我国国民收入分配的政策建议

（一）收入分配的具体目标

我国国民收入分配的总目标是缩小国民收入差距，建立健康的收入形成机制，保障国民收入分配体制与经济增长和经济转型相适应，具体目标体现在四个方面。

1. 缩小居民收入差距

缩小居民收入差距的目标具体体现在三个方面：

缩小城乡居民收入差距。缩小城乡居民收入差距关键在于提高农村居民的收入水平，即要增加农村居民就业机会与就业能力、提高农业生产效率、增加农村居民与城镇居民的财产性收入。

缓解居民内部的收入两极分化。缓解居民内部的收入两极分化根本上在于提高城乡居民的收入水平，尤其是扩大中等收入阶层，实现“橄榄球”状的收入分配格局。提高居民就业能力、充分发挥个人所得税制的收入分配功能、遏制非法收入增长。

缩小居民收入的地区差异。缩小居民收入的地区差距与改善区域经济发展不平衡的步伐必须体现一致性，要实现地区间教育、卫生等基本公共服务均等化，大力发展落后地区的经济以增加就业机会、完善各种就业政策以保障劳动力流动性等。

2. 合理调整政府、企业、居民三者利益结构

合理调整政府、企业与居民三者间的利益结构是优化国民收入分配结构的主要任务之一。首先，清楚并合理界定政府与市场边界是基本前提；其次，政府预算规模应当与政府职能相匹配，要切实控制政府的行政成本；最后，充分发挥税收、财政支出和社会保障制度的再分配功能。政府再分配政策应当以提高企业经营效率、增加居民收入为目标，因此，以再分配为目标的税制改革、财政支出结构调整、社会保障体系完善是必要

手段。

3. 优化行业间收入分配结构

优化行业间收入分配结构关键在于尽量打破企业垄断状态；同时要对垄断企业的员工雇佣机制、劳动报酬决定机制进行严格的监管，将劳动力市场的竞争机制引入垄断企业的劳动力要素配置。

4. 调整生产要素间的分配格局

通过经济发展战略调整提高劳动要素占收入分配比重，适当降低资本要素的报酬，同时要加大对劳动密集产业、民族特色产业的政策支持、鼓励中小企业发展以扩大就业机会吸纳更多的劳动力，还要通过相关税收政策降低劳动报酬税负或增加资本报酬税负，以达到调整资本与劳动生产要素间的收入分配格局之目的。

（二）调整和完善我国财政支出结构的政策建议

1. 进一步调整财政支出结构，需要适度控制和逐步压缩行政支出的比重与规模。

2. 在改变政府以经济增长水平为政绩考核标准的基础上，进一步降低政府经济建设支出比重，适度控制政府投资规模，通过构建有效竞争的市场机制和不断完善的社会保障制度框架，拉动内需，让市场真正发挥“决定性作用”。

3. 在压缩行政开支和减少经济建设投入的基础上，继续提高民生支出比重并适时调整民生支出的内部结构，增加低收入阶层能直接受益的支出比重而降低间接受益的支出比重。与此同时，要完善财政监管体制和加强对财政支出的绩效管理，确保财政支出真正落到实处并用于民生。

4. 惠农政策由“授之以鱼”更多地转向“授之以渔”。要形成大致相同的城乡基本公共服务水平，这是稳定农业产业、提高农民收入、吸引青壮年农民从事农业的有效手段。要扩大对“三农”支持和保护力度，考虑加大对农民的农业生产过程的直接补贴额度，来增加农民收入，稳定农业产业。要实施“新一代农民培育工程”，确定培育有文化、有技术、有头

脑的新一代农民的具体方案，统筹教育培训、技术支持、经营辅导、资金援助、市场导入等一系列工作，使新一代农民真正能够在农业中发挥作用，成为未来中国农业的主力军。

（三）完善相关配套政策的建议

财政支出结构的调整无疑是调整国民收入结构的一个重要手段与工具，但在其作用受到一定局限的情况下，我们的思维或许应该有所拓展，将我们的目光放到整个国民收入分配体系中去。

1. 适度稳定和控制政府财政规模

改变我国收入分配现有格局，让劳动者更多地分享经济发展成果，除在经济结构调整环节通过调整产业结构、在国民收入初次分配领域通过不断提高劳动者最低工资和平均工资水平来实现外，还应在国民收入分配的宏观领域，通过转变政府职能，进一步明确政府与市场的合理分工，在基本稳定政府收入规模情况下，给劳动者以更多享有经济增长成果的权利和机会，正如十八届三中全会所要求的“着重保护劳动所得，努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步”，使得在经济进一步增长过程中，劳动者能够获得更多的利益增量、能够更大程度地提高物质和文化生活水平、能够更多地享有社会主义福利制度，企业能够得到更多的投资回报从而提高投资积极性、能够提取更多的研发基金从而提高企业自主创新能力、能够形成更多的发展基金从而增强发展能力和动力，都具有十分重要的现实意义。

2. 建立透明、公正、可预见、成熟稳定的市场和法律环境

残缺不全的市场规则和不成熟的法律环境必将形成严重的收入悬殊现象，还会形成不良的社会风气并激发社会矛盾。我国应加快完善和深化金融、价格、生产要素分配、社会保障等各项政策以及推进政府管理体制、国有企业改革，在行业准入、企业融资、项目审批、价格管制、劳动者权益保护等方面制定出更多的更公平、更大透明度、更加平等机会的制度，形成规则公平，为形成良好的收入分配秩序提供制度保证。党的十八届三

中全会明确要求，“大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。”

3. 强化税收体系的收入再分配功能

财政活动要发挥调节收入分配差距的效果，其基本原理简而言之就是向富人征税再转移给穷人。然而，目前我国的流转税占到税收的近70%，所得税比重很低，向穷人征收的税比富人更多。因此，调整财政支出结构的同时需要关注调整收入结构，避免支出调整“单兵突进”。具体而言，应增加直接税比重并降低间接税比重，使税收不仅做到“取之于民而用之于民”，更应做到“取之于富而用之于贫”。如此，方能保证财政支出结构的调整能发挥调节国民收入差距的功效。

目 录

前 言	1
-----------	---

第一篇

我国国民收入分配的现状、趋势及目标模式

第一章 我国国民收入分配结构的现状描述与分析	3
一、收入差距的总体变动特征	3
二、城乡分配格局	7
三、不同收入阶层之间的分配格局	14
四、政府、企业、居民之间的分配格局	20
五、区域之间的分配格局	24
六、生产要素间的分配格局	26
七、行业间收入分配格局	29
八、国民收入分配总体格局概况及其分析	33
第二章 我国收入分配结构的发展与演进因素分析	38
一、经济发展因素分析	38
二、经济转型因素分析	53
三、经济政策因素分析	60
第三章 我国国民收入分配的发展趋势分析	64
一、规模收入分配格局的变动趋势	64

二、功能收入分配格局的变动趋势	68
三、再分配效应	70
四、我国国民收入分配的走向	73
第四章 我国国民收入分配的优化目标模式	76
一、国民收入分配结构优化的原则与思路	76
二、中长期国民收入分配的重点与目标	79
三、国民收入分配结构优化的一般手段分析	92
四、国民收入分配结构优化的财政支出手段分析	94

第二篇

财政支出利益归宿的实证研究

第五章 财政支出利益归宿研究概述	103
一、财政支出利益归宿研究的背景、作用和意义	103
二、财政支出归宿研究的问题和目标	104
三、财政支出归宿研究的内容框架	105
第六章 行政支出的利益归宿研究	107
一、行政支出利益归宿问题的提出	107
二、有关行政支出利益归宿的经济理论	110
三、分析行政支出利益归宿的基本方法	113
四、经济模型的选择与设定	120
五、经验估计及其主要结论	126
六、基本结论及其规范意蕴	133
第七章 经济建设支出的利益归宿研究	135
一、经济建设支出概述	135
二、经济建设支出的含义界定	137